

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/73997>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

**Gst. 2008, 9: 9. ABRvS 23-5-07. Besluit. Mededeling. Beschikbaar stellen budget op begroting niet gericht op rechtsgevolg. Geen subsidieverlening. (Westland) m.nt. L.J.M. Timmermans**

**Gst. 2008, 9: 9. ABRvS 23-5-07. Besluit. Mededeling. Beschikbaar stellen budget op begroting niet gericht op rechtsgevolg. Geen subsidieverlening. (Westland) m.nt. L.J.M. Timmermans**

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Datum: 23 mei 2007  
Magistraten: mrs. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, J.H.B. van der Meer, F.P. Zwart Zaaknr: 200607779/1  
Conclusie: - LJN: BA5511  
Roepnaam: - Noot: L.J.M. Timmermans  
Awb art. 1:3 lid 1; Gem.w art. 189; Gem.w art. 192  
Essentie  
|  
Samenvatting  
|  
Snel naar: Partijen  
|  
Uitspraak  
|  
Noot  
Essentie  
Naar boven

Besluit. Mededeling. Beschikbaar stellen budget op begroting niet gericht op rechtsgevolg.  
Geen subsidieverlening. (Westland)  
Samenvatting  
Naar boven

De Afdeling stelt — ambtshalve — voorop dat de brief van het college van 22 december 2005 enkel een mededeling van de beslissing van de gemeenteraad van 20 december 2005 inhoudt en geen nadere inhoudelijke beslissingen van het college bevat. Hieruit volgt dat deze brief van het college niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb, waartegen ingevolge art. 8:1 lid 1 in samenhang met art. 7:1 lid 1 Awb, bezwaar kon worden gemaakt.

Het beschikbaar stellen van budget voor bepaalde posten in het kader van de begrotingsbehandeling door de gemeenteraad is in beginsel niet gericht op rechtsgevolg ten aanzien van mogelijke belanghebbenden bij die beschikbaarstelling, zodat een dergelijke beslissing in beginsel dan ook geen besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb behelst waartegen geen bezwaar openstaat.

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Westland, appellant,  
tegen de uitspraak in zaaknr. 06/4712 en 06/7033 van de voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage van 12 september 2006 in het geding tussen:

de stichting 'Stichting Katholiek Primair Onderwijs Westland', thans de stichting 'Westlandse Stichting Katholiek Onderwijs'

tegen

appellant.

Uitspraak

Naar boven

## 1. Procesverloop

Bij brief van 22 december 2005, verzonden op 24 januari 2006, heeft appellant (hierna: het college) aan de 'Stichting Katholiek Primair Onderwijs Westland', thans 'Westlandse Stichting Katholiek Onderwijs' (hierna: de stichting), medegedeeld dat 'conform het raadsbesluit van 20 december 2005 door gewijzigde omstandigheden de eerdere beschikking van de voormalige gemeente De Lier d.d. 19-12-2003 wordt gewijzigd'. Daarbij is vermeld dat de behoefte aan peuterspeelplaatsen terugloopt, de 'Stichting Peuterspeelzaal De Lier' (hierna: SPZ) geen gebruik zal maken van een derde peuterspeelzaal en om die reden de ontwikkeling van een derde peuterspeelzaal wordt stilgelegd. Ook is vermeld dat overeenkomstig de brief van 10 maart 2005 de tot 8 maart 2005 door de stichting gemaakte voorbereidingskosten zullen worden betaald.

Bij besluit van 4 juli 2006, medegedeeld bij brief van 11 juli 2006 en verzonden op 19 juli 2006, heeft het college het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 12 september 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, het door de stichting daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 oktober 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 5 december 2006. Laatstgenoemde brief is aangehecht.

Bij brieven van 23 januari 2007 en 31 januari 2007 heeft de stichting van antwoord gediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 april 2007, waar het college, vertegenwoordigd door mr. J.C. van Strien, advocaat te Naaldwijk, en D. van Noordennen, ambtenaar bij de gemeente, en de stichting, vertegenwoordigd door mr. S.M. Jurg-Smith, rechtsbijstandverlener te Zeist, en [manager] van de stichting, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

### 2.1

Bij brief van 19 december 2003 heeft het college van de toenmalige gemeente De Lier (per 1 januari 2004 de gemeente Westland) aan de stichting medegedeeld dat de gemeenteraad in de raadsvergadering van 18 december 2003 heeft besloten € 117.000,00 bij te ramen voor de bouw van een peuterspeelzaal bij de rooms-katholieke basisschool De Achtsprong, waardoor het totale bouwbudget voor die zaal uitkwam op € 217.000,00. Bij een op 18 maart 2005 verzonden brief van 10 maart 2005 heeft het college, naar aanleiding van een overleg dat op 8 maart 2005 had plaatsgevonden, de stichting verzocht de voorbereidingsactiviteiten voor die bouw tot nadere besluitvorming van de gemeenteraad, stop te zetten.

Bij brief van 22 december 2005 heeft het college vervolgens aan de stichting medegedeeld dat de gemeenteraad op 20 december 2005 heeft besloten om van de bouw van de derde peuterspeelzaal af te zien, alsook dat uit het eerder beschikbaar gestelde bedrag voor de peuterspeelzaal aan de stichting de tot 8 maart 2005 gemaakte voorbereidingskosten zullen worden uitbetaald. De reden voor de beslissing van de gemeenteraad is dat SPZ, die de

peuterspeelzalen in de gemeente exploiteert, vanwege een teruglopende behoefte aan peuterspeelzaalplaatsen aan de gemeente te kennen had gegeven geen gebruik te zullen maken van de derde peuterspeelzaal, zoals de gemeente voornemens was te bouwen bij De Achtsprong.

## 2.2

De Afdeling stelt — ambtshalve — voorop dat de brief van het college van 22 december 2005 enkel een mededeling van de beslissing van de gemeenteraad van 20 december 2005 inhoudt en geen nadere inhoudelijke beslissingen van het college bevat. Hieruit volgt dat deze brief van het college niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) waartegen ingevolge artikel 8:1, eerste lid, in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, bezwaar kon worden gemaakt. Het door de stichting ingediende bezwaarschrift van 1 maart 2006 was inhoudelijk gericht tegen de beslissing van de gemeenteraad van 20 december 2005. Gelet hierop was het college niet bevoegd om zelf inhoudelijk op het bezwaar te beslissen, zoals het bij besluit van 4 juli 2006 heeft gedaan, maar had het ingevolge artikel 6:15, eerste lid, van de Awb het aan hem gerichte bezwaarschrift moeten doorzenden aan de gemeenteraad.

De voorzieningenrechter heeft dit ten onrechte niet onderkend. De uitspraak dient reeds daarom te worden vernietigd, voor zover daarbij op de hoofdzaak is beslist.

## 2.3

De Afdeling zal, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit van 4 juli 2006 vernietigen omdat het onbevoegd is genomen. In het belang van de finale geschillenbeslechting zal de Afdeling onderzoeken of er grond is om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien in plaats van de gemeenteraad een beslissing op het bezwaar te laten nemen.

## 2.4

Nu het bezwaar van de stichting moet worden geacht te zijn gericht tegen de beslissing van de gemeenteraad van 20 december 2005, dient allereerst te worden beoordeeld of die beslissing als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb kan worden aangemerkt. De stichting heeft zich op het standpunt gesteld dat dit het geval is en dat er ten aanzien van haar sprake is van subsidieverlening.

### 2.4.1

De Afdeling overweegt hierover dat de gemeenteraad in zijn vergadering van 20 december 2005 heeft besloten om af te zien van de bouw van een derde peuterspeelzaal en heeft bepaald dat uit de in 2003 door de gemeenteraad van De Lier gevoteerde bedragen van in totaal € 217.000,00, maximaal de tot 8 maart 2005 gemaakte voorbereidingskosten zullen worden betaald en dat de in 2003 gevoteerde bedragen voor het overige zullen worden afgeraamd.

Het beschikbaar stellen van budget voor bepaalde posten in het kader van de begrotingsbehandeling door de gemeenteraad is in beginsel niet gericht op rechtsgevolg ten aanzien van mogelijke belanghebbenden bij die beschikbaarstelling, zodat een dergelijke beslissing in beginsel dan ook geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb behelst, waartegen ingevolge artikel 8:1, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, bezwaar openstaat. Onder bijzondere omstandigheden kan uit een kostenpost op de begroting een verlening van subsidie worden afgeleid. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting betreft het oorspronkelijk gevoteerde bedrag een begrotingspost ten behoeve van het door de gemeente De Lier in gang gezette project decentralisatie peuterspeelzalen. Hieruit kan niet worden afgeleid dat de gemeenteraad bij die begrotingspost aan de stichting een subsidie heeft verleend. Daartoe bestond ook geen enkele aanleiding gelet op het feit dat, naar ter zitting is komen vast te staan, de stichting ook geen aanvraag om subsidie heeft ingediend. Van subsidieverlening in de zin van de Awb is derhalve geen

sprake.

#### 2.4.2

Van bekostiging van een onderwijsvoorziening of een daarmee gelijk te stellen situatie is evenmin sprake. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting was de situatie immers de navolgende. Door de gemeente (destijds De Lier, thans Westland) worden peuterspeelzalen beschikbaar gesteld, die door SPZ worden geëxploiteerd. De gemeente verstrekt subsidie voor kinderopvangplaatsen aan SPZ, waaruit door deze onder meer de exploitatiekosten kunnen worden betaald. De gemeenteraad van De Lier heeft in 2003 een krediet beschikbaar gesteld om de bouw van een peuterspeelzaal bij De Achtsprong mogelijk te maken. Omdat de peuterspeelzaal zou worden aangebouwd aan De Achtsprong, zou het bestuur van de stichting namens en voor rekening van de gemeente als bouwheer optreden. De eigendom van de peuterspeelzaal zou bij de gemeente berusten en SPZ zou de zaal exploiteren.

#### 2.4.3

Een en ander leidt tot de conclusie dat de beslissing van de gemeenteraad van 18 december 2003, noch die van 20 december 2005 inzake het voteren van een krediet respectievelijk het aframen daarvan met betrekking tot de bouw van een aan de gemeente in eigendom komende zaal, kan worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Derhalve stond tegen de beslissing van de gemeenteraad van 20 december 2005, ingevolge artikel 8:1, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, geen bezwaar open, zodat het bezwaar van de stichting niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

#### 2.5

Nu er voor de gemeenteraad als het bevoegde orgaan om op het bezwaar van de stichting te beslissen reeds nog maar één beslissing mogelijk is, ziet de Afdeling grond om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien en het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren.

#### 2.6

Voor een proceskostenveroordeling in hoger beroep is geen aanleiding. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten in verband met de behandeling van het beroep te worden veroordeeld.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. *verklaart* het hoger beroep *gegrond*;
- II. *vernietigt* de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage van 12 september 2006 in zaak nos. AWB 06/4712 en 06/7033 voor zover daarbij op de hoofdzaak is beslist;
- III. *verklaart* het bij de rechtbank ingestelde beroep *gegrond*;
- IV. *vernietigt* het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Westland van 4 juli 2006, kenmerk 06-20842;
- V. *verklaart* het bezwaar tegen de beslissing van de gemeenteraad van Westland van 20 december 2005 niet-ontvankelijk;
- VI. *bepaalt* dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VII. *veroordeelt* het college van burgemeester en wethouders van Westland tot vergoeding van bij de stichting in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de gemeente Westland aan de stichting 'Westlandse Stichting Katholiek Onderwijs' onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;
- VIII. *gelast* dat de gemeente Westland aan de stichting 'Westlandse Stichting Katholiek

Onderwijs' het betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt. Met noot van L.J.M. Timmermans  
Naar boven

Naschrift:

1

De raad van de gemeente Westland (destijds nog de gemeente Lier) heeft op 18 december 2003 besloten het budget voor de bouw van een peuterspeelzaal bij de basisschool De Achtsprong te verhogen met een bedrag van € 117 000 tot € 217 000. Het bestuur van De Westlandse Stichting Katholiek Onderwijs (hierna: de Stichting), kennelijk eigenaar en gebruiker van De Achtsprong, zou als bouwheer optreden namens en voor rekening van de gemeente. De eigendom van de peuterspeelzaal zou bij de gemeente komen te rusten en met de exploitatie van de zaal zou de Stichting Peuterspeelzaal De Lier (hierna: SPZ) worden belast. Omdat er minder behoefte blijkt te bestaan aan peuterspeelplaatsen, geeft SPZ aan het gemeentebestuur te kennen geen gebruik te zullen maken van de nog te bouwen peuterspeelzaal bij De Achtsprong. Bij brief van 10 maart 2005 wordt de Stichting verzocht de voorbereidingen van de bouw tot nadere besluitvorming van de raad te staken. Op 20 december 2005 beslist de gemeenteraad af te zien van de bouw van de peuterspeelzaal en voorts dat de tot 8 maart 2005 door SPZ gemaakte voorbereidingskosten worden betaald aan SPZ en dat de overige in 2003 gevoteerde bedragen worden afgeraamd. De Stichting wordt van dit besluit van de raad door het college bij brief van 22 december 2005, verzonden 26 januari 2006, in kennis gesteld. In deze brief stond dat: 'conform het raadsbesluit van 20 december door gewijzigde omstandigheden de eerdere beschikking van de voormalige gemeente De Lier d.d. 19 december 2003 wordt gewijzigd'. De Stichting heeft een bezwaarschrift ingediend bij het college. De Stichting werd niet ontvankelijk verklaard. De voorzieningenrechter heeft vervolgens op grond van art. 8:86 Awb uitspraak gedaan in de hoofdzak en geoordeeld dat de Stichting ten onrechte niet ontvankelijk is verklaard.

2

De Afdeling ziet zich ambtshalve voor de vraag gesteld of de brief van het college wel een besluit inhoudt in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb.

Alleen dan staat er immers beroep op de bestuursrechter open (art. 8:1 lid 1 Awb). Deze bevoegdheidsvraag is een kwestie van openbare orde. De Afdeling beoordeelt haar buiten de door art. 8:69 Awb bepaalde omvang van het geding. In de eerste plaats stelt de Afdeling vast dat de brief van het college, d.d. 22 december 2005, enkel een mededeling was van het college van de beslissing zoals die door de gemeenteraad op 20 december 2005 was genomen. Het betreft enkel een informatieve mededeling welke men zou kunnen zien als een toepassing van art. 160 lid 1 onder sub b Gemw: het uitvoeren van een beslissing van de raad. Nu de brief van het college niet is gericht op rechtsgevolg, is er geen sprake van het vereiste van een rechtshandeling, welk een bestanddeel uitmaakt van de definitie van het besluit in art. 1:3 lid 1 Awb. Inhoudelijk was het bezwaar gericht tegen de beslissing van de raad van 20 december 2005, zodat niet het college maar de raad bevoegd was hierop inhoudelijk te beslissen (art. 1:5 lid 1 Awb). Dit betekende volgens de Afdeling dat het college het bezwaarschrift op grond van art. 6:15 lid 1 Awb had moeten doorzenden naar de gemeenteraad. Het college had daarmee onbevoegd beslist op het ingediende bezwaar. De Afdeling ziet vervolgens reden om in het belang van finale geschilbeslechting te onderzoeken of zij op grond van art. 8:72 lid 4 Awb niet zelf in de zaak kan voorzien door in plaats van de raad een beslissing op het bezwaar te nemen. Dit kan alleen als er rehtens nog maar één beslissing mogelijk is (MvT, Parl. Gesch. Awb II, p. 175 en B.J. Schueler e.a., Definitieve

geschilbeslechting door de bestuursrechter, Den Haag: BJu 2007, p. 50–52). Een dergelijk geval doet zich bijvoorbeeld voor indien een bestuursorgaan tot niet ontvankelijkheid van de bezwaarde moet concluderen omdat de beslissing waartegen het bezwaar zich richt, geen besluit is in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb (Van Wijk/Konijnbelt&Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, dertiende druk, Den Haag: Elsevier juridisch 2005, nr. 13.18).

3

De Afdeling ziet hier reden om zelf in de zaak te voorzien. De Stichting wordt niet ontvankelijk verklaard in haar bezwaar omdat naar het oordeel van de Afdeling ook de beslissing van de raad van 20 december 2005 geen besluit is in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Volgens de Stichting was er wel sprake van een besluit omdat het eerder in 2003 gevoteerde bedrag dient te worden opgevat als een subsidieverlening waarmee de beslissing van 20 december 2005 zou neerkomen op een intrekking van deze subsidieverlening (zie ook de aan slot van punt 1 geciteerde passage uit de brief van het college). De Afdeling oordeelt in de eerste plaats: ‘het beschikbaar stellen van budget voor bepaalde posten in het kader van de begrotingsbehandeling door de gemeenteraad is in beginsel niet gericht op rechtsgevolg ten aanzien van mogelijke belanghebbenden bij die beschikbaarstelling’. Bij dit oordeel kan men een vraagteken zetten. Het lijkt erop neer te komen dat de Afdeling stelt dat het opnemen van posten in de begroting weliswaar rechtsgevolg heeft, maar niet ten opzichte van de Stichting als mogelijke belanghebbende. Dit impliceert dat er een soort relatieve werking zou toekomen aan de aan een beslissing verbonden rechtsgevolgen. Dit criterium wordt niet genoemd in de toelichting op art. 1:3 lid 1 Awb. Bovendien zou een dergelijke invulling van het vereiste van rechtshandeling tot gevolg hebben dat een begroting jegens sommige (het college?) wel en jegens anderen geen besluit zou zijn. Dit lijkt mij hoogst onwenselijk en onnodig.

Het systeem is aldus dat vastgesteld moet worden of sprake is van een besluit ex art. 1:3 lid 1 Awb en zo ja, of betrokkene wel belanghebbende ex art. 1:2 lid 1 Awb is bij dat besluit. Alleen dan staat de deur naar de bestuursrechter open. En bij de bepaling of iemand belanghebbende is, mag geen rol spelen of de rechtsnorm beoogt betrokkene in zijn belang te beschermen. Voldoende is dat iemand feitelijk geraakt wordt door een besluit. Een relativiteitseis wordt hier vooralsnog niet aanvaard (zie N. Verheij, ‘Uit zuinigheid naar relativiteit’, in: Het bestuursrecht beschermd, Den Haag: Sdu uitgevers 2006, p. 99–112). De Afdeling had er beter aan gedaan om de Stichting buiten de deur te houden door te bepalen dat zij geen belanghebbende is bij het besluit en daarmee niet ontvankelijk in haar bezwaar. Een beslissing tot vaststelling van een begroting is een besluit van algemene strekking waarbij de belangen van zeer velen kunnen zijn betrokken. Maar dat wil niet zeggen dat een ieder als belanghebbende kwalificeert. De Stichting zal dienen aan te tonen dat zij een bijzonder individueel belang heeft bij dat besluit (Mon. Awb A9, De belanghebbende (Schlössels), Deventer: Kluwer 2004, par. 2.5.4).

4

Wanneer is sprake van een rechtshandeling als bedoeld in art. 1:3 lid 1 Awb? Het gaat erom dat met de handeling een rechtsgevolg is beoogd, bijvoorbeeld een verandering in de rechten of bevoegdheden van een rechtssubject. Bovendien moet het gaan om een extern rechtsgevolg. Voldoende is dat de handeling rechtsgevolgen doet ontstaan in de verhouding van het bestuursorgaan tot één of meer andere. (MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 155). Met die anderen is ook bedoeld: een ander bestuursorgaan zelfs als dat bestuursorgaan tot hetzelfde overheidsverband behoort, zoals hier de gemeente Westland. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het besluit van de raad ex art. 156 lid 1 Gemw of het college ex art. 165 Gemw om bevoegdheden te delegeren aan het college respectievelijk een gemeentelijke commissie. Ook met betrekking tot het opnemen van posten op de begroting kan men niet anders concluderen dan dat er sprake is van een rechtshandeling, zoals door de Awb-wetgever

bedoeld is. Immers, volgens art. 189 lid 3 Gemw kunnen ten laste van de gemeente slechts lasten worden genomen tot de bedragen die hiervoor in de begroting zijn gebracht. Het college is mede belast met het dagelijks bestuur en de uitvoering van het beleid van de raad. Voor zover financiële middelen benodigd zijn, kan het college daartoe alleen overgaan indien daarvoor een post is opgenomen op de begroting. De opname van posten op de begroting en de vaststelling van de begroting door de raad betekent een autorisatie aan het college om betalingsverplichtingen aan te gaan. De begrotingspost maakt alleen de taakvervulling financieel mogelijk. Voor de taakvervulling zelf zijn meestal nog andere besluiten nodig van het college (E. Brederveld, J.C. Schroot, N. Wijma, Begrip van de Nederlandse gemeente, Deel 2, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1992, p. 76 en A.H.M. Dölle. D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, Deventer: Kluwer 2004, p. 547). Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, a.w., nr. 6.86, schrijft dat een begroting een operationeel plan is behorend tot de categorie besluiten van algemene strekking. De begroting machtigt tot het doen van uitgaven en heeft daarmee rechtsgevolg (zie ook Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 159).

5

Vanuit het staatsrecht bezien kunnen bestuursorganen zich jegens derden, behoudens uitdrukkelijk voorbehoud, niet erop beroepen dat ter zake van aangegane financiële verplichtingen geen reserveringen zijn opgenomen op de begroting. In zoverre geldt sinds HR 5 oktober 1849, W (1849), 1058 (De Bourbon Naudorff) dat een begroting geen externe gevolgen heeft. Voor de Staat is dit uitgangspunt vastgelegd in art. 36 CW 2001. Bovendien kan een burger aan een begroting geen rechten of verplichtingen ontleen (HR 8 mei 1877, W (1877), 4119). In zoverre werkt, staatsrechtelijk, een begroting uitsluitend intern, namelijk binnen het overheidsverband de gemeente Westland (C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, 5e druk: Deventer: Kluwer 2005, p. 205).

Gaat het college verplichtingen aan zonder dat daarvoor een post is voorzien in de begroting, dan is er sprake van een beslissing in strijd met de wet (W.A.J. van de Giesen, in: De Gemeentewet en haar toepassing, aant. 4.1 op art. 189 Gemw). Dit kan volgens art. 192 Gemw tijdens het lopende begrotingsjaar, welke volgens art. 189 lid 4 Gemw gelijk is aan het kalenderjaar, worden voorkomen door de begroting te wijzigen. Na afloop van het begrotingsjaar is het niet meer mogelijk om de begroting te wijzigen. Omdat in het stelsel van baten en lasten na afloop van het begrotingsjaar geen nieuwe uitgaven meer kunnen worden gedaan ten laste van die begroting en ook geen nieuwe bestemming meer kan worden gegeven aan onbesteed gebleven gelden ten laste van dit verstreken begrotingsjaar, kan de begroting als beleidsinstrument geen functie meer vervullen. Na afloop van het begrotingsjaar rust op het college alleen nog de verplichting om rekening en verantwoording af te leggen over het gevoerde beheer (Kamerstukken II 1985/86, nr. 3, p. 159). Het college legt dan verantwoording af aan de raad door overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag (art. 197 lid 1 Gemw). Blijkt naar het oordeel van de raad dat baten en lasten in de jaarrekening zijn opgenomen die onrechtmatig tot stand zijn gekomen, want niet voorzien in de begroting, dan wordt dit standpunt ter kennis gebracht aan het college. Het college doet dan een voorstel voor een indenniteitsbesluit. De begrotingsonrechtmatigheid kan worden opgeheven doordat de raad vervolgens de jaarrekening vaststelt en daarbij besluit over het voorgestelde indenniteitsbesluit. De onrechtmatig gebleken boekingen worden dan alsnog geautoriseerd. In dit systeem komt de staatsrechtelijke interne werking van de begroting tot uitdrukking (zie verder Dölle/Elzinga, a.w, p. 575–579 en J.L.W. Broeksteeg, Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht, Deventer: Kluwer 2004, Hoofdstuk 7).

6

Terug naar het bestuursrecht. Nadat de Afdeling heeft vastgesteld dat volgens haar het beschikbaar stellen van budget op de begroting niet gericht is op rechtsgevolg ten aanzien van



mogelijk belanghebbenden en daarmee geen besluit is, beproeft zij of niet kan worden gesproken van een beschikking houdende subsidieverlening. Deze opvatting kan worden teruggevoerd op jurisprudentie van de Afdeling dat een begrotingspost soms een subsidieverlening impliceert. Uit het feit dat de aangevraagde subsidie niet op de begroting voorkwam, werd afgeleid dat de aanvraag was afgewezen. De definitieve vaststelling van de begroting hield in die opvatting (tevens) een (bundel) subsidiebeschikking(en) in (H.J. Simon en A.J. Bok, *Subsidies*, in: *Nieuw bestuursrecht. Derde tranche Algemene wet bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1997, onder verwijzing naar AR 13 november 1981, AB 1982, 206. Zie ook Vz. ARRVs 27 oktober 1976, AB 1977, 170 (m.nt. F.H.v.d. B.)). De vraag is overigens of dit een geheel correcte weergave is. Over het algemeen werd de begrotingspost gezien als een publiekrechtelijke grondslag op basis waarvan subsidie kon worden verleend. Verwezen kan worden naar E. Brederveld onder Rb. Maastricht 2 maart 1995, Gst. 1995, 7010, 2 en J.G. Steenbeek en F.A.M. Stroink, *Wet arob*, Den Haag: Vuga 1988, p. 162. Naar mijn mening betreft het overigens in casu een overbodige exercitie nu de Afdeling de beschikbaarstelling van budget op de begroting niet aanmerkt als een besluit. Uit art. 1:3 lid 2 Awb volgt dat een subsidieverleningsbeschikking in ieder geval impliceert dat er sprake is van een besluit dat niet van algemene strekking is. Is er geen sprake van een besluit, dan kan er in de systematiek van de Awb ook geen sprake zijn van een beschikking. Niettemin bewandelt de Afdeling de weg van de bekende jurisprudentie waarin geoordeeld wordt dat een publiekrechtelijke grondslag voor een beschikking soms niet in een wettelijk voorschrift wordt gevonden maar in een begrotingspost. Art. 4:23 lid 1 jo. lid 3 sub c Awb voorziet sinds 1998 in deze mogelijkheid (zie nader Mon. Awb A6, *Subsidies* (Bok), Deventer: Kluwer 2002, p. 43–44). Wel wordt in art. 4:23 lid 3 sub c Awb de eis gesteld dat de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt. Voldoende is overigens als dit uit de toelichting op de begroting blijkt. De wetgever heeft in deze uitzondering voorzien omdat het als onevenredig belastend werd beschouwd indien voorzien zou moeten worden in een wettelijk voorschrift teneinde subsidie te kunnen verlenen terwijl het aantal ontvangers één of slechts enkelen betreft. De vermelding in de begroting waarborgt wel dat politieke controle op de subsidieverstrekking is gewaarborgd (MvT, Parl. Gesch. Awb III, p. 201). Doordat in casu de begrotingspost onvoldoende geconcretiseerd is naar de vraag voor wie het bedrag is bedoeld en de omvang van het bedrag, kan volgens de Afdeling niet worden gesteld dat bij de begrotingspost een subsidie is verleend. Dat is, zoals gezegd een naar het systeem van de Awb overbodige conclusie nu reeds door de Afdeling is geconcludeerd dat geen sprake is van een besluit.

L.J.M. Timmermans

Copyright © Kluwer 2012  
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 10-07-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.